

**SUMARIO:****Procedimiento sancionador. Satisfacción extraprocesal. Potestad de revocación de la administración. Caducidad de procedimiento.**

El interés casacional consiste en determinar si puede la Administración invocar la potestad de revocación del art. 109 de la Ley 39/2015, para declarar la caducidad de un procedimiento sancionador en el curso del procedimiento judicial seguido contra la misma resolución sancionadora.

La potestad de revocación regulada en el art. 109 de la Ley 39/2015, es una potestad discrecional que permite a la Administración eliminar del mundo jurídico no sólo actos inicialmente válidos por circunstancias sobrevenidas, sino también actos en los que se aprecie alguna circunstancia de ilegalidad. No está sometida a plazo, se ejerce siempre de oficio y no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo actos consentidos y firmes. Su ejercicio, aunque discrecional, está sujeto por el legislador a determinados requisitos y límites que se expresan en dicho precepto, art. 109, y en el siguiente, art. 110: sólo puede recaer sobre actos de gravamen o desfavorables, y no sobre actos declarativos de derechos (si se trata de actos favorables, para dejarlos sin efecto la Administración debe acudir a la declaración de nulidad de pleno derecho o, en su caso, a la lesividad), ha de ejercitarse mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción de que se trate, no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico (art. 109) y, como añade el art. 110, no puede ser ejercitada cuando por prescripción, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Como puede apreciarse, entre estos requisitos o límites no se encuentra el de que no se halle pendiente un proceso jurisdiccional contra la resolución que se revoca; la pendencia de un proceso judicial ni amplía ni restringe tal potestad revisora. Otra cosa es la incidencia que tal revocación, y la resolución que, en su caso, sustituya a la revocada, tengan dentro del proceso seguido contra la resolución que se revoca, incidencia que dependerá del contenido de estas resoluciones y de las pretensiones que en dicho proceso se hayan ejercitado.

Por tanto, debe afirmarse que, siempre que se respeten los límites legales aludidos, no existe ningún obstáculo para que la Administración utilice la potestad que le otorga el art. 109 de la Ley 39/2015, para revocar una resolución sancionadora sometida a un proceso judicial pendiente. Y si ello es así, no parece que pueda objetarse que esta revocación se lleve a cabo directamente mediante una resolución que declare su caducidad.

**PRECEPTOS:**

Ley 39/2015 (LPAC), arts. 84.1, 88.1, 90.3, 95.3, 109  
Ley 29/1998 (LJCA), art. 76

**PONENTE:**

*Doña Angeles Huet De Sande*

Magistrados:

CARLOS LESMES SERRANO  
WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY  
INES MARIA HUERTA GARICANO  
FERNANDO ROMAN GARCIA  
ANGELES HUET DE SANDE

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 409/2023**

Fecha de sentencia: 27/03/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8885/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/03/2023

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por: CPB

Nota:

R. CASACION núm.: 8885/2021

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 409/2023**

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D.<sup>a</sup> Inés Huerta Garicano

D. Fernando Román García

D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 27 de marzo de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 8885/2021, interpuesto por la entidad **CONTENEDORES MANUEL GARCÍA. S.L.**, representada por el procurador don Pascual Pons Font, bajo la dirección letrada de don Fernando Ortega Cano, contra la sentencia dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 30 de septiembre de 2021, dictada en el recurso de apelación nº 52/21, interpuesto contra el auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº

9 de Valencia de 20 de enero de 2020, confirmado en reposición por auto de 21 de febrero de 2020, por el que se acordó el archivo por satisfacción extraprocésal del recurso contencioso administrativo tramitado como procedimiento abreviado nº 170/2019.

Se ha personado en este recurso la **Generalitat Valenciana**, representada y defendida por el letrado de la misma.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Ángeles Huet De Sande.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** En el recurso de apelación núm. 52/2021, la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, con fecha 30 de septiembre de 2021, dictó sentencia cuyo fallo es del siguiente tenor:

"1.- **DESESTIMAMOS** el Recurso de Apelación interpuesto por CONTENEDORES MANUEL GARCÍA, S.L.

2.- Se imponen las costas al apelante, en la forma prevista en el Fundamento Cuarto.

A su tiempo, y con Certificación literal de la presente, devuélvanse los autos con el expediente administrativo al Juzgado de procedencia."

**SEGUNDO.** Contra la referida sentencia la representación procesal de CONTENEDORES MANUEL GARCÍA, S.L. preparó recurso de casación, que por la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana se tuvo por preparado mediante auto de 15 de diciembre de 2021, que, al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento a las partes.

**TERCERO.** Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, con fecha 1 de junio de 2022, dictó auto en cuya parte dispositiva se acuerda:

"1º) Admitir el recurso de casación n. 8885/21, preparado contra la sentencia nº 439/21, de 30 de septiembre, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, apelación (52/21).

2º) Precisar que la cuestión en la que entendemos existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en: **determinar si puede la Administración invocar la potestad de revocación del art. 109 de la Ley 39/2015, para declarar la caducidad de un procedimiento sancionador en el curso del procedimiento judicial seguido contra la misma resolución sancionadora.**

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación: el art. artículo 76.2 de la LJCA y los artículos 84.1, 88.1, 90.3 y 109.1 LPACAP, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

4º) Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

5º) Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

6º) Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto."

**CUARTO.** La representación procesal de CONTENEDORES MANUEL GARCÍA, S.L. interpuso recurso de casación en el que ejercitó las siguientes pretensiones:

"... se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos:

1) CASAR Y ANULAR TOTALMENTE la Sentencia n.º 439/2021, de fecha 30 de septiembre de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por infringir el artículo 76.2 de la LJCA, al ser contrario el reconocimiento extrajudicial a lo dispuesto en los artículos 84.1, 88.1, 90.3 y 109.1 de la Ley 39/2015, e infringir así mismo el artículo 76.1 de la LJCA.

2) DECLARAR la disconformidad a Derecho y REVOCAR: (i) la Resolución definitiva nº 11/2020, de 20 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 9 de Valencia, por la que se resolvió archivar el recurso contencioso administrativo deducido en los autos del presente Procedimiento Abreviado nº 170/2019, y; (ii) la Interlocutoria, de 21 de febrero 2020, del mismo Juzgado, por la que se resuelve desestimar el recurso de reposición formulado por esta parte frente a la anterior resolución judicial;

3) ORDENAR la continuación de la tramitación del Procedimiento Abreviado nº 170/2019, por entender que no concurre un reconocimiento judicial lícito de las pretensiones de la actora.

4) CONDENAR EN COSTAS a la Administración, por concurrir en dicha parte procesal mala fe y temeridad (artículo 93.4 de la LJCA), al compeler a esta parte a acudir a la vía de la casación para defender la disconformidad a Derecho de la resolución sancionadora definitiva del Director General de Cambio Climático y Calidad Ambiental de la Generalidad Valenciana."

Y termina suplicando a la Sala que "... dicte sentencia por la que, casando y anulando la referida Sentencia que se recurre, se estime íntegramente nuestro recurso en los términos interesados y con los pronunciamientos indicados en el apartado B) de este escrito."

**QUINTO.** La representación procesal de la Generalitat Valenciana se opuso al recurso de casación interpuesto de contrario mediante escrito en el que termina suplicando a la Sala que dicte sentencia "...en virtud de la cual se desestime el Recurso de Casación interpuesto de contrario."

**SEXTO.** Mediante providencia de 19 de enero de 2023, se señaló el presente recurso para votación y fallo el día 14 de marzo de 2023, fecha en que tuvo lugar.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. La sentencia recurrida y algunos antecedentes.**

La sentencia recurrida confirma en apelación el auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 9 de Valencia que archiva por satisfacción extraprocesal el recurso contencioso administrativo, tramitado como procedimiento abreviado, interpuesto por CONTENEDORES MANUEL GARCÍA, S.L. contra la resolución del Director General de Cambio Climático y Calidad Ambiental de la Generalitat Valenciana de 22 de noviembre de 2018, que le impuso una sanción de multa por importe de 30.000 euros por la comisión de una infracción grave prevista en el art. 93, apartado 3.j), de la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control Ambiental de Actividades en la Comunidad Valenciana, al haberse declarado por la Administración la caducidad del procedimiento.

El sustento de esta decisión por la que se pone término al proceso al amparo del art. 76 LJCA se encuentra en una resolución dictada por el mismo Director General de Cambio Climático y Calidad Ambiental el 23 de abril de 2019, tras la interposición del recurso contencioso administrativo, en la que se explica que al haber solicitado la interesada el envío de copia de la resolución sancionadora por imposibilidad técnica de acceso telemático a la misma, se ha comprobado que, efectivamente, no constaba debidamente acreditada su recepción por haber sufrido un error interno el sistema telemático de notificación y que, por esta razón, debía entenderse conculcado su derecho de defensa. Y a la vista de estos antecedentes, en primer lugar, se acuerda, al amparo del art. 109 de la Ley 39/2015, revocar la resolución sancionadora de 22 de noviembre de 2018, así como la propuesta de resolución de 21 de junio de 2018, retrotrayendo las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de dicha propuesta; y a continuación, en segundo lugar, tras constatarse que ha transcurrido más de un año desde que se dictó el acuerdo de iniciación en fecha 20 de diciembre de 2017, sin haber recaído resolución en el mismo, se declara la caducidad del procedimiento sancionador y su consiguiente archivo, sin perjuicio de que pueda procederse a la apertura de nuevo procedimiento sancionador en tanto no haya prescrito la infracción, al amparo del art. 95.3 de la Ley 39/2015.

A la vista de esta resolución, el Juzgado dicta auto de 20 de enero de 2020, confirmado en reposición por auto de 21 de febrero de 2020, que declara la terminación del procedimiento al amparo del art. 76 LJCA por satisfacción extraprocesal de las pretensiones ejercitadas en la demanda.

La Sala de Valencia confirma tales autos, contra los que interpuso recurso de apelación la mercantil recurrente, con el siguiente razonamiento:

"los argumentos expuestos en el recurso de apelación deben ser desestimados, y ello por cuanto el acto que impugnaba ha dejado de existir en el mundo jurídico, haciendo superflua una declaración de nulidad en relación con un acto que ya ha sido declarado nulo.

Por otra parte el hecho de que exista un proceso pendiente, cuyo objeto es una pretensión dirigida a impugnar un acto administrativo, no constituye un límite al principio de revocabilidad de los actos administrativos y consiguientemente, ni reduce ni amplía las facultades de anulación que ostenta la administración; de manera que la existencia de un proceso pendiente, no implica una ampliación de esas facultades, pero tampoco su cercenamiento; salvo el supuesto de anulación de sus propios actos declarativos de derecho, cuando se haya deducido una pretensión procesal frente a los mismos; por ello el último Inciso del artículo 76 de nuestra ley jurisdiccional establece que, el reconocimiento de la satisfacción extraprocesal, sólo se producirá si dicho reconocimiento no contraviene manifiestamente el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el acto de reconocimiento en vía administrativa, implica nuestro caso la terminación del procedimiento, porque no se produce la excepción que anteriormente hemos mencionado referida a los actos declarativos de derecho; y por otra parte, se ha dictado en un momento propicio para ello.

En consecuencia, no existe infracción del ordenamiento jurídico.

Además, el objeto del proceso es la anulación de la sanción, que es lo que se logra con el acto administrativo extraprocesal, aunque esté fundada en el motivo de la caducidad. En este caso, al tratarse de procedimientos sancionadores, los efectos de la caducidad producen la terminación absoluta del procedimiento, aunque la administración, siempre que no haya prescrito la infracción, podrá incoar otro nuevo para evaluar el comportamiento ilícito de la actora, pero nosotros no podemos tomar en consideración ahora lo que la administración pueda hacer en el futuro, sino lo que ha hecho a través de los actos que ha materializado. La jurisdicción no es declarativa.

Así las cosas, debemos concluir que el reconocimiento en vía administrativa, al anular la sanción, es total."

## **SEGUNDO. El auto de admisión del recurso.**

Precisa que la cuestión en la que aprecia interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si puede la Administración invocar la potestad de revocación del art. 109 de la Ley 39/2015, para declarar la caducidad de un procedimiento sancionador en el curso del procedimiento judicial seguido contra la misma resolución sancionadora.

E identifica como normas jurídicas que, en principio, debemos interpretar, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso, las siguientes: el art. artículo 76.2 de la LJCA y los artículos 84.1, 88.1, 90.3 y 109.1 LPACAP, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiera el debate finalmente trabado en el recurso.

## **TERCERO. El escrito de interposición.**

La mercantil recurrente en la instancia y en casación, CONTENEDORES MANUEL GARCÍA, S.L., alega que la posterior declaración de caducidad de la resolución sancionadora recurrida efectuada por la Administración en su resolución de 23 de abril de 2019, no debió dar lugar a la satisfacción extraprocesal de su pretensión porque infringe "manifiestamente el ordenamiento jurídico" ( art. 76 LJCA) al no ser admisible que se pueda caducar un procedimiento ya finalizado mediante resolución sobre el fondo.

Invoca la STS de 23 de febrero de 2010, rec. 5538/06, en la que se declara que "cuando un procedimiento administrativo ya ha concluido mediante resolución expresa, no cabe que vuelva a concluir mediante declaración de caducidad. Un mismo procedimiento administrativo no puede concluir dos veces, de dos modos distintos". Por eso entiende que la declaración de caducidad efectuada por la Administración en el curso del proceso seguido contra la resolución sancionadora infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico.

Pone también de manifiesto que la pretensión principal ejercitada en la demanda, y así se reflejó expresamente en el suplico, consistía en la declaración de nulidad por razones de fondo de la resolución sancionadora y que sólo subsidiariamente se instaba la declaración de caducidad del procedimiento, y por ello, no es posible entender, como hace la Sala sentenciadora, que con la declaración de caducidad se produzca un reconocimiento extrajudicial de la totalidad de sus pretensiones en términos de coincidencia total con el

suplico de la actora, como entiende la jurisprudencia necesario para que la satisfacción extraprocésal se produzca (entre otras, STS de 25 de mayo de 1999, rec. 3196/1996).

En definitiva, considera que el archivo por satisfacción extraprocésal acordado judicialmente, fundado en la declaración de caducidad producida en el curso del procedimiento jurisdiccional, es improcedente y perjudicial a sus intereses ya que (i) no sólo infringe manifiestamente el ordenamiento jurídico por lo antes expresado, sino que, además, (ii) impide que se analicen los motivos de fondo esgrimidos contra la resolución sancionadora impugnada y (iii) no obstaculiza que la Administración, tras la declaración de caducidad, pueda abrir nuevo procedimiento sancionador, posibilidad que estaría vedada si se hubiera entrado en el fondo, como expresamente se solicitaba en el suplico de la demanda, y hubieran prosperado sus alegaciones. Entiende que éste ha sido el verdadero propósito de la Administración al declarar posteriormente la caducidad, propósito que califica de contrario a la buena fe, fraudulento y torticero: impedir que se dicte "una resolución judicial sobre el fondo del asunto que le impidiera posteriormente reabrir el procedimiento por efectos de la cosa juzgada o por prescripción de la acción por transcurso del tiempo si se apreciara la caducidad y no los motivos de fondo".

#### **CUARTO. El escrito de oposición.**

La Generalitat Valenciana explica que no se utilizó la potestad de revocación con ninguna finalidad espuria, sino que al advertirse tardíamente que la resolución sancionadora nunca fue correctamente notificada a la interesada, se revocó dicha resolución y se declaró, como era obligado, su caducidad.

Considera que la facultad de revocación utilizada por la Administración en este caso para declarar la caducidad del procedimiento se ajustó plenamente a los límites que impone el art. 109 de la Ley 39/2015, entre los que no se encuentra el de estar en curso un procedimiento judicial; "ningún precepto del ordenamiento jurídico limita la facultad de revocación prevista en el artículo 109 de la LPACAP a que el procedimiento se encuentre en vía administrativa, ni existe norma procesal alguna que obligue al mantenimiento de la resolución administrativa por el hecho de que se haya iniciado un proceso judicial".

Y alega que existe una diferencia fundamental con el supuesto al que dio respuesta la STS de 23 de febrero de 2010, invocada de contrario, y es que en el caso resuelto por esa sentencia, tras dictarse la resolución sancionadora, la Administración dictó directamente una resolución declarando la caducidad a la que pretendió atribuir efectos revocatorios, posibilidad que fue denegada por dicha sentencia por entender que el mismo procedimiento no podía concluir dos veces, una, con la resolución sancionadora y otra, por caducidad. En cambio, en el caso de autos, primero, se revocó expresamente la resolución sancionadora y, tras ello, en la misma resolución (resolución de 23 de abril de 2019), se acordó declarar la caducidad del procedimiento. En cualquier caso, la declaración de caducidad está siendo objeto de enjuiciamiento separado en un recurso que contra ella se sigue en otro Juzgado por lo que su conformidad a Derecho deberá ser allí analizada.

Por último, considera que la satisfacción extraprocésal ha sido correctamente apreciada en la sentencia recurrida ya que la resolución sancionadora inicialmente impugnada de 22 de noviembre de 2018, fue revocada expresamente por la Administración, de manera que el procedimiento perdió su objeto de forma sobrevenida. Como se afirma en las resoluciones recurridas, no existe ya la posibilidad de discutir si esta resolución es o no ajustada a Derecho porque ha desaparecido del mundo jurídico.

#### **QUINTO. La cuestión que presenta interés casacional objetivo.**

**A.-** La cuestión que nos plantea el auto de admisión se refiere a la posibilidad de invocar la potestad de revocación por parte de la Administración para declarar caducado un procedimiento sancionador cuya resolución finalizadora se encuentra *sub iudice*.

Se opone a ello la parte recurrente con fundamento en una sentencia de esta Sala, sentencia de 23 de febrero de 2010, rec. 5538/06, en la que, efectivamente, sostuvimos que no era posible que la Administración declarara la caducidad de un procedimiento sancionador en el que ya había recaído resolución expresa jurisdiccionalmente impugnada, rechazando así que pudiera atribuirse eficacia revocatoria implícita a tal declaración de caducidad.

Dado que son los razonamientos de esta sentencia los que se esgrimen por la recurrente como sustento principal de su recurso de casación, es necesario que reflejemos su contenido con cierto detenimiento.



Los hechos relevantes que se tienen en cuenta en esta sentencia son los siguientes:

"... Mediante resolución del Director de la Agencia Española de Protección de Datos de 3 de diciembre de 2003, se impuso a Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros S.A. una multa por infracción del art. 11 LOPD. Dicha entidad mercantil presentó recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución, sosteniendo, entre otras cosas, que había recaído en un procedimiento administrativo sancionador ya caducado por transcurso del plazo máximo de seis meses establecido en el art. 42.2 LRJ-PAC. Estando el proceso pendiente, el Director de la Agencia Española de Protección de Datos dictó nueva resolución, de fecha 15 de febrero de 2005, por la que declaró la caducidad del procedimiento administrativo en que había recaído la resolución impugnada. A raíz de ello, el recurso contencioso-administrativo fue desestimado por pérdida sobrevenida de su objeto, mediante sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 20 de abril de 2006, que no fue objeto de recurso de casación. Preventiva Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., sin embargo, formuló recurso contencioso-administrativo contra la nueva resolución de 15 de febrero de 2005.

La sentencia ahora impugnada desestima el segundo recurso contencioso-administrativo...."

A continuación, razona la Sala:

"... La revisión de oficio de actos administrativos debe ajustarse a las modalidades previstas en los arts. 102 y siguientes de la LRJ-PAC y efectuarse con respeto a los trámites establecidos para cada una de ellas. Revisar un acto administrativo por otro medio no es, como afirma la sentencia impugnada, ejercicio de la autotutela de la Administración, pues ésta no tiene más potestades que las contempladas en la ley. Además, permitir la revisión de oficio de actos administrativos por otros medios no sólo abriría la puerta a posibles abusos, sino que privaría al particular de las garantías que le brindan los arts. 102 y siguientes de la LRJ-PAC. Baste pensar que, en el presente caso, la recurrente no fue oída acerca de la declaración de caducidad del procedimiento administrativo en que había recaído la resolución expresa cuya impugnación estaba sub iudice.

Frente a lo que se acaba de exponer no cabe argüir, como parece desprenderse de la sentencia recurrida, que la resolución expresa recurrida era un acto administrativo desfavorable al particular, por lo que la Administración podía revocarlo en cualquier momento con base en el art. 105 LRJ-PAC. Esto es contradictorio con la razón aducida por la propia sentencia recurrida para afirmar la legitimación activa de la recurrente: si ésta tiene un interés digno de protección en combatir la declaración de caducidad del procedimiento administrativo porque le impidió que el primer proceso se resolviese mediante un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, no cabe decir que la resolución administrativa recaída en el procedimiento administrativo que se dice caducado ni que pudiese ser revocada libremente por la Administración. A ello hay que añadir que, incluso si hubiera sido posible en el presente caso la libre revocación del acto administrativo, ésta no habría podido hacerse por medio de una declaración de caducidad del correspondiente procedimiento administrativo: revocar un acto es una manifestación de voluntad explícita de signo contrario a la que dio vida a aquél, mientras que declarar la caducidad de un procedimiento es una verificación de que ha expirado el plazo máximo establecido para resolver. Son decisiones distintas, cuyos efectos no son coincidentes. De aquí que, cuando un procedimiento administrativo ya ha concluido mediante resolución expresa, no cabe que vuelva a concluir mediante declaración de caducidad. Un mismo procedimiento administrativo no puede concluir dos veces, de dos modos distintos.

(...) Es claro, por las razones ya expuestas, que la Agencia Española de Protección de Datos no podía declarar la caducidad de un procedimiento administrativo sancionador en que ya había recaído resolución expresa, estando ésta además impugnada en vía contencioso-administrativa."

Tras estos razonamientos, la sentencia estima el recurso de casación y anula la resolución allí impugnada por la que la Administración había acordado la caducidad de la resolución sancionadora durante la pendencia del recurso contencioso administrativo interpuesto contra esta última, así como la sentencia de la Audiencia Nacional que la había confirmado.

**B.-** Nos advierte la parte recurrida, Generalitat Valenciana, que el supuesto de autos no es exactamente coincidente con el que era objeto de esa sentencia. Y efectivamente existen dos rasgos diferenciadores entre dicho supuesto y el que aquí enjuicamos:

- En primer lugar, porque en el caso resuelto por aquella sentencia la Administración, encontrándose pendiente el proceso judicial contra la resolución sancionadora, había dictado directamente una resolución declarando

su caducidad y, en cambio, en el caso que aquí analizamos, estando, asimismo, pendiente el proceso judicial contra la resolución sancionadora, la Administración ha dictado una resolución en la que adopta dos pronunciamientos, primero, acuerda revocar la resolución sancionadora porque constata defectos en su notificación y, después de dicha revocación, acuerda declarar la caducidad.

- En segundo lugar, porque en el caso resuelto por aquella sentencia el objeto del recurso contencioso administrativo era la posterior resolución que había declarado la caducidad, habiéndose seguido antes el proceso contra la resolución sancionadora que había concluido por satisfacción extrajudicial de la pretensión por haberse dictado aquella declaración de caducidad, resolución judicial que había adquirido firmeza. Y en cambio, en el caso que aquí resolvemos, el proceso de instancia se ha seguido contra la resolución sancionadora misma, siendo el objeto de nuestra casación la sentencia que ha declarado satisfecha extraprocesalmente la pretensión actora por haberse declarado posteriormente, tras su revocación, la caducidad.

Pero aunque tales diferencias, ciertamente, existen, no podemos estimarlas suficientes para dejar de tener en cuenta los razonamientos que sirvieron de base a aquella sentencia de 23 de febrero de 2010, ya que ninguna de ellas evita que debamos despejar en nuestro caso si, como parece deducirse de aquéllos, una vez dictada una resolución sancionadora definitiva contra la que se ha interpuesto un recurso jurisdiccional, la Administración ve limitada su potestad revocatoria, de forma que, o bien no puede ya declararla caducada o sólo puede hacerlo previa revocación de dicha resolución sancionadora, ya que a alguna de estas dos soluciones parecen dirigirnos los fundamentos de aquella sentencia.

C.- Pues bien, el tiempo transcurrido desde que dictamos esa sentencia en el año 2010, la circunstancia de tratarse de un solo pronunciamiento dictado en el antiguo recurso de casación que no constituye jurisprudencia ( [art. 1.6 CC](#)) y, como era propio de aquella regulación, estrechamente vinculado al interés subjetivo del recurrente ( *ius litigatoris*), así como la existencia de algún pronunciamiento posterior y más reciente de esta Sala no exactamente coincidente con sus postulados (sentencia de 3 de febrero de 2021, rec. 4749/2019), nos impone reflexionar de nuevo sobre la cuestión desde la nueva dimensión objetiva que nos abre el actual recurso de casación que nos permite, aunque siempre con referencia al caso ( [art. 89.2.f LJCA](#)), ofrecer un análisis objetivo del asunto discutido tendente a la formación de jurisprudencia por encima del mero interés subjetivo de la parte en la revisión de los pronunciamientos de la sentencia recurrida.

Y desde esta nueva perspectiva que nos brinda la vigente regulación del recurso de casación debemos ya adelantar que los razonamientos que hicimos en aquella sentencia han de ser revisados por las razones que, a continuación, explicamos.

La potestad de revocación regulada en el [art. 109 de la Ley 39/2015](#), es una potestad discrecional que permite a la Administración eliminar del mundo jurídico no sólo actos inicialmente válidos por circunstancias sobrevenidas, sino también actos en los que se aprecie alguna circunstancia de ilegalidad. No está sometida a plazo, se ejerce siempre de oficio -tal y como expresa el título con el que se encabeza el Capítulo I del Título IV de la Ley 39/2015, "Revisión de oficio" en el que está inserto el art. 109 que comentamos- y, como declara de forma constante la jurisprudencia, no constituye una fórmula alternativa para impugnar fuera de plazo actos consentidos y firmes ( SSTS de 11 de julio de 2001, rec. 216/1997, o de 31 de mayo de 2012, rec. 1429/2010, entre otras muchas).

Su ejercicio, aunque discrecional, está sujeto por el legislador a determinados requisitos y límites que se expresan en dicho precepto, art. 109, y en el siguiente, art. 110: sólo puede recaer sobre actos de gravamen o desfavorables, y no sobre actos declarativos de derechos (si se trata de actos favorables, para dejarlos sin efecto la Administración debe acudir a la declaración de nulidad de pleno derecho o, en su caso, a la lesividad), ha de ejercitarse mientras no haya transcurrido el plazo de prescripción de que se trate, no puede constituir dispensa o exención no permitida por las leyes, ni ser contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico (art. 109) y, como añade el art. 110, no puede ser ejercitada cuando por prescripción, por el tiempo transcurrido u otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

Como puede apreciarse, entre estos requisitos o límites no se encuentra el de que no se halle pendiente un proceso jurisdiccional contra la resolución que se revoca. Antes al contrario, es precisamente la potestad revisora de sus actos por la Administración, en sentido amplio -tanto la revisión de actos nulos como la



revocación-, ejercida en los términos en los que la ley la configura, la que se encuentra sobre la base de la institución misma de la satisfacción extraprocésal de la pretensión regulada en el [art. 76 LJCA](#) ya que las facultades que la Administración ostenta para revisar y revocar de oficio sus propios actos no se ven alteradas porque exista un proceso judicial pendiente contra tales actos. Como se afirma en la sentencia recurrida, en afirmación que compartimos, la pendency de un proceso judicial ni amplía ni restringe tal potestad revisora. Otra cosa es la incidencia que tal revocación, y la resolución que, en su caso, sustituya a la revocada, tengan dentro del proceso seguido contra la resolución que se revoca, incidencia que dependerá del contenido de estas resoluciones y de las pretensiones que en dicho proceso se hayan ejercitado.

Por tanto, debe afirmarse que, siempre que se respeten los límites legales aludidos, no existe ningún obstáculo para que la Administración utilice la potestad que le otorga el [art. 109 de la Ley 39/2015](#), para revocar una resolución sancionadora sometida a un proceso judicial pendiente.

**D.-** Y si ello es así, si la pendency de un proceso judicial contra la resolución sancionadora o desfavorable no impide que pueda ser revocada por la Administración, no parece que pueda objetarse que esta revocación se lleve a cabo directamente mediante una resolución que declare su caducidad.

La caducidad, por su propia naturaleza, borra o elimina el procedimiento anterior, incluida la resolución que le pone término, no produciéndose, por tanto, una doble terminación del mismo procedimiento por dos modos distintos. Sería redundante, y ninguna garantía añadiría para el administrado, exigir que la Administración, que tiene potestad para revocar la resolución sancionadora o desfavorable cuando aprecie de forma sobrevenida un vicio de legalidad, y entre ellos la caducidad, tenga necesariamente que dictar, primero, una resolución revocatoria por esta causa, la caducidad, y sólo después, en sustitución de la resolución revocada, poder declarar la caducidad. La actuación seguida en este caso por la Administración, que se ha ajustado exactamente a estos pasos (añadiendo, incluso, a la revocación un pronunciamiento de retroacción de actuaciones hasta el acuerdo de iniciación tan sólo anudado a un defecto de notificación de la resolución finalizadora del procedimiento), es buen ejemplo de lo superfluo y redundante de tal forma de proceder que ninguna garantía añade para el administrado.

La ley, a diferencia de lo que ocurre con la revisión de actos nulos, no regula ningún trámite ni procedimiento específico para acordar la revocación. Sin duda, en la medida en que con ella desaparece del mundo jurídico una resolución definitiva, necesariamente habrá de plasmarse en una resolución en la que pueda apreciarse que concurren los requisitos que configuran esa potestad y que se respetan los límites que el legislador impone a su ejercicio. Y una resolución que acuerda la caducidad permite perfectamente apreciar tales extremos, es decir, permite valorar si la potestad revocatoria, que en este caso la declaración de caducidad conlleva de forma implícita, se ha ajustado a los términos legales que la configuran y acotan.

En esta misma línea de razonamiento se ha pronunciado más recientemente esta Sala. Nos referimos a la sentencia que antes citamos de 3 de febrero de 2021, rec. 4749/2019, en la que no opusimos ningún reparo a que la Administración declarara la caducidad de una resolución desfavorable, incluso ya en curso de ejecución, que estaba jurisdiccionalmente impugnada, dando así satisfacción extraprocésal a una pretensión ejercitada en ese proceso. En esta sentencia, en plena consonancia con cuanto venimos argumentando, fijamos como doctrina que "la Administración, en ejecución de una resolución que acuerda el restablecimiento de la legalidad, resolución que tiene carácter definitivo, pero no firme por estar jurisdiccionalmente impugnada, puede dar satisfacción extraprocésal a una pretensión de declaración de caducidad de la misma ejercitada en el proceso, en tanto este proceso se encuentra pendiente y aunque dicha resolución se encuentre en fase de ejecución".

**E.-** La aparente paradoja a la que hacía frente nuestra sentencia de 23 de febrero de 2010, en cuya virtud, la parte perjudicada por la resolución desfavorable está legitimada para impugnar la resolución que posteriormente, con invocación implícita de la potestad revocatoria, la anula por caducidad (interés legítimo que resulta indiscutible dada la eventual incidencia de tal actuación de la Administración en la prescripción de la infracción al poder incoarse nuevo procedimiento sancionador que la interrumpe), no encuentra solución imponiendo un límite a la potestad revocatoria, como es la pendency de un procedimiento judicial, que carece de amparo legal. Sin perjuicio de la posibilidad de impugnar la declaración de caducidad, bien autónomamente bien mediante ampliación del objeto del recurso, la terminación del proceso derivada de la declaración de caducidad siempre tendrá el límite que impone el [art. 76 LJCA](#) que impide que tal terminación "infrinja manifiestamente el ordenamiento jurídico", límite que permite al juez eludir cualquier ejercicio espurio de la

potestad revisora o revocatoria que conlleva la declaración de caducidad y le obliga a terminar el proceso en ese caso por "sentencia ajustada a Derecho".

No desconoce la Sala la relevancia que tiene para los intereses de la parte que la caducidad sea declarada por el órgano jurisdiccional en la sentencia tras la íntegra tramitación del proceso o que la declare la Administración durante la pendencia del mismo, ya que si la caducidad se declara en sentencia, el interesado "gana" plazo de prescripción que, por el contrario, "pierde" si la Administración se adelanta y declara ella misma la caducidad durante la pendencia del proceso, acordando acto seguido la iniciación de un nuevo procedimiento. Ahora bien, ningún reparo cabe apreciar en este modo de proceder de la Administración declarando la caducidad durante la pendencia del proceso y acordando la iniciación de un nuevo procedimiento sancionador ya que, lejos de suponer una actuación torticera, fraudulenta o contraria a la buena fe -como se afirma por la recurrente-, al actuar de esta forma, la Administración se limita a defender el interés general que le incumbe en la persecución de los comportamientos infractores y en evitar su prescripción.

#### **SEXTO. La interpretación que fija esta sentencia.**

Tras estas consideraciones que nos han llevado a apartarnos de nuestro precedente contenido en la citada sentencia de 23 de febrero de 2010, estamos ya en condiciones de responder a la pregunta que nos formula el auto de admisión.

Y esta respuesta ha de ser positiva, es decir, la Administración puede invocar la potestad de revocación del [art. 109 de la Ley 39/2015](#), para declarar la caducidad de un procedimiento sancionador en el curso del procedimiento judicial seguido contra la misma resolución sancionadora, siempre que la ejerza dentro de los términos que legalmente configuran dicha potestad.

#### **SÉPTIMO. Aplicación de los anteriores razonamientos a la sentencia recurrida.**

La sentencia recurrida se acomoda a los anteriores razonamientos por lo que debe ser confirmada.

En efecto, habiéndose declarado por la Administración la caducidad en el legítimo ejercicio de su potestad revocatoria, se ha producido la perención del procedimiento, su desaparición del mundo jurídico, por lo que no cabe ya dar satisfacción jurisdiccional a una pretensión anulatoria que recae sobre un objeto que ha dejado de existir.

#### **OCTAVO. Pronunciamiento sobre costas.**

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el [art. 93.4 LJCA](#), cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

#### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.** Fijar como criterio interpretativo aplicable a la cuestión que precisó el auto de admisión el reflejado en el fundamento de derecho sexto de esta sentencia.

**Segundo.** No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de CONTENEDORES MANUEL GARCÍA, S.L. contra la sentencia de 30 de septiembre de 2021, dictada en el recurso de apelación núm. 52/2021, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, sentencia que, en consecuencia, se confirma.

**Tercero.** Sin imposición de las costas causadas en este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.